

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.890 van 28 juni 2010
in de zaak A. 184.240/X-13.354.**

In zake: de v.z.w. Vliegclub URSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Van Passel en Griet Cnudde
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Frankrijklei 146
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 juli 2007, strekt tot de nietigverklaring van “het Ministerieel Besluit van 3 april 2007 houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar van 7 juli 2006 waardoor de beslissing van 15 juni 2006 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, houdende toekenning van een vergunning aan vzw Vliegclub Ussel voor het regulariseren van de uitbreiding van de vergunde vliegtuiglloodsen op een perceel gelegen te Knesselare deelgemeente Ussel, Urselseweg 183a, kadastraal gekend 2^e afdeling, sectie C, nrs. 146a, 209a, 21002, 213a en 241a, wordt vernietigd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 maart 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet Cnudde, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partij heeft blijkens haar statuten “tot doel de beoefening van alle activiteiten op luchtvaartgebied en al wat er mee verband houdt, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks” en is gevestigd te Knesselare, Urselseweg, waar door het leger terreinen met uitsluiting van de militaire gebouwen in concessie werden gegeven aan de verzoekende partij en aan de Aeroclub Brugge om “te gebruiken voor het sportvliegen (...) door (...) de aangesloten leden”.

4. De bedoelde terreinen zijn volgens het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan Eeklo-Aalter gelegen in militair domein.

5. In de periode van 1981 tot 1994 wordt aan de verzoekende partij een aantal bouwvergunningen verleend voor het oprichten van enkele tijdelijke loodsen en een demonteerbaar clubhuis.

6. Een eerste regularisatieaanvraag van de verzoekende partij voor de uitbreiding van vier vliegtuiglloodsen wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare geweigerd op 25 april 2000 en vervolgens, in beroep, door de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op 12 oktober 2000 wegens het ontbreken van het vereiste transactiecertificaat, zoals was vereist krachtens het toentertijd geldende artikel 158, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

Bij arrest nr. 128.028 van 10 februari 2004 wordt het annulatieberoep van de verzoekende partij tegen dit laatste besluit verworpen.

7. Op 5 juni 2005 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij opnieuw een regularisatieaanvraag in voor het uitbreiden van de vier vliegtuiglloodsen. De aanvraag gaat vergezeld van een “beschrijvingsnota” waarin wordt gesteld dat “de aanvraag (...) niet strijdig (is) met de planologische voorschriften en de van toepassing zijnde principes, reglementen en wetgeving” en waarin verwezen wordt “naar het begeleidend schrijven van de raadslieden van de aanvrager” waarin op omstandige wijze wordt geargumenteed tot weerlegging van de bij de eerste geweigerde regularisatieaanvraag verstrekte ongunstige adviezen van de gemachtigde ambtenaar, de afdeling Bos en Groen en de afdeling Natuur.

8. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek dat wordt georganiseerd van 9 september 2005 tot 10 oktober 2005 worden drie bezwaarschriften ingediend.

Op 9 oktober 2005 verleent de gemeentelijke adviesraad leefmilieu een ongunstig advies.

9. De afdeling Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen geeft op 3 oktober 2005 een voorwaardelijk gunstig advies.

10. De afdeling Bos en Groen Oost-Vlaanderen verleent op 4 oktober 2005 een ongunstig advies.

11. De afdeling Natuur Oost-Vlaanderen geeft op 20 oktober 2005 een ongunstig advies.

12. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare verleent op 28 oktober 2005 een gunstig preadvies:

“het militair domein is een witte vlek in het Gewestplan (...) en heeft dus een niet-gedefinieerde bestemming, het gebied is eigendom van de staat”.

13. De gemachtigde ambtenaar brengt op 28 februari 2006 een ongunstig advies uit:

“BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De bouwplaats is gelegen op het militair vliegveld van Ursel, dat omzoomd wordt door een bos- en natuurcomplex. De aanvraag strekt tot het regulariseren van de uitbreiding van 4 loodsen waarin vliegtuigen worden gestald. In tegenstelling tot de oorspronkelijke oppervlakte van 1096m² en een volume van 3945m³ bedraagt de oppervlakte na de werken 1728m² en het volume 6037m³. De loodsen zijn bestemd voor het plaatsen van toestellen en materieel dat reeds aanwezig is op het terrein (tractor, wagen met blusmateriaal, ...).

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Mijn bestuur sluit zich niet aan bij het gunstig advies van het College van Burgemeester en Schepenen.

De bouw (en/of uitbreiding) van een loods ten behoeve van een particuliere recreatieve vliegclub is manifest strijdig met de planologische voorzieningen van het gewestplan. In het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, worden de militaire domeinen ondergebracht in artikel 17: ‘6. De gebieden bestemd voor ander grondgebruik: 6.0. In deze gebieden is woongelegenheden toegestaan, voor zover die noodzakelijk is voor de goede werking van de inrichtingen.’ Dit artikel volgt na de regeling van het grondgebruik in woongebieden, industriegebieden, dienstverleningsgebieden, landelijke gebieden en recreatiegebieden.

Dit betekent dat in militair domein een ander grondgebruik plaatsvindt dan in de zo-even opgesomde gebieden en dat woongelegenheden enkel toegestaan zijn voor zover ze noodzakelijk zijn voor de goede werking van de inrichtingen. De beperkte regeling van art. 17 houdt niet in dat in een militair domein alles mogelijk zou zijn.

Militaire domeinen zijn dus enkel bestemd voor gebouwen en inrichtingen die rechtstreeks in verband staan met de functies van het militair domein. Het feit dat de Krijgsmacht gunstig advies geeft, heeft hierop geen enkele invloed. Er bestaat immers geen enkele rechtsgrond waarop de Krijgsmacht een afwijking zou kunnen geven op de planologische bestemming van het gewestplan.

Het artikel 145sexies, § 2 DRO - dat het recreatief medegebruik in alle gewestplanbestemmingen regelt - kan evenmin toegepast worden op dit dossier. Het tweede lid van deze paragraaf vermeldt het volgende:

‘Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten kan slechts een tijdelijke vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de werkzaamheden, handelingen of wijzigingen in kwestie slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.’

Onderhavige aanvraag is onderworpen aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht. In dat geval kan er enkel een tijdelijke of voorwaardelijke vergunning gegeven worden. Aangezien de loods uiteraard continu aanwezig is, kan er geen sprake zijn van een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarde. Het bouwen van een loods valt evenmin onder de in art. 105§4 limitatief opgesomde gevallen zodat er ook geen tijdelijke vergunning kan worden afgeleverd. Het is dus absoluut onmogelijk een vergunning te verlenen waardoor hier permanent een vaste constructie kan blijven staan”.

14. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare weigert vervolgens op 13 maart 2006 de regularisatievergunning te verlenen aan de verzoekende partij die daartegen administratief beroep instelt bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

15. In een technisch verslag van 7 juni 2006 adviseert de aangestelde van de voormelde beroepsinstantie ongunstig “vanuit technisch oogpunt (...) zonder evenwel met juridische aspecten of eventueel nog andere adviezen rekening te houden” na onder meer de volgende overwegingen:

“Dat de voorgestelde werken principieel in strijd zijn met de bestemming van het militair domein daar ze kaderen in een louter recreatieve uitbouw van het domein”.

16. Op 15 juni 2006 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep in en verleent aan de verzoekende partij de regularisatievergunning op grond van de volgende overwegingen:

“dat in een militair domein, in casu een militair vliegveld, alle infrastructuur voor de uitbating en goede werking ervan toelaatbaar is, zonder dat daarbij andere afwegingen kunnen gemaakt worden;

dat een vliegtuigloods in het kader van het recreatief medegebruik een gelijkaardige functie heeft als de eventuele militaire infrastructuur, doch met een geringer impact op de omgeving;

dat uit het bovenstaande blijkt dat vroeger vergunningen verleend werden op basis van positieve stedenbouwkundige beoordelingen, en dat in gelijkaardige omstandigheden een gelijklopende beslissing dient genomen;

dat de regularisatie van grotere loodsen geen ander of meergebruik inhoudt, zodat in alle redelijkheid kan gesteld worden dat de omgeving in al haar aspecten niet meer belast wordt;

dat het advies van het college van burgemeester en schepenen hier kan bijgetreden worden”.

17. De gemachtigde ambtenaar stelt op 7 juli 2006 tegen dit laatste besluit beroep in bij de minister op de volgende gronden:

“Ten gronde worden de bezwaren aangehaald in eerste aanleg niet weerlegd in het besluit van de Bestendige Deputatie. De aanvraag voor gebouwen ten behoeve van een particuliere recreatieve vliegclub is strijdig met de bestemming van het gewestplan ‘militair domein’. Men bestendigt bovendien een recreatieve activiteit die een zware impact heeft op de omliggende zones. Voor een uitgebreide motivering van onze bezwaren wordt verwezen naar het advies uitgebracht in eerste aanleg. In de rand kan worden vermeld dat reeds een gelijkaardig beroep lopende is m.b.t. het bouwen van een loods i.f.v. Aero Club Brugge”.

18. Met het bestreden besluit van 3 april 2007 wordt het beroep van de gemachtigde ambtenaar ingewilligd en wordt de beslissing van 15 juni 2006 vernietigd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

19. Het loutere voorbehoud van de verwerende partij “voor een eventuele laattijdigheid” van het annulatieberoep gesteund op de vaststelling dat “het verzoekschrift (...) geen datum (vermeldt)”, kan niet als een exceptie worden aanzien.

20. Het voorbehoud van de verwerende partij met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij kan niet alleen niet als een exceptie worden beschouwd, maar mist bovendien feitelijke grondslag vermits de verzoekende partij haar statuten en de beslissing om in rechte te treden wel aan haar stukkenbundel heeft toegevoegd.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de beslissing van de verzoekende partij om in rechte te treden rechtsgeldig werd genomen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

21. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 17.6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht zoals vervat in artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende

de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet).

De verzoekende partij betoogt dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt “voorgehouden dat de vorige vergunningverlenende overheid zou geoordeeld hebben dat in militair gebied ‘alles zonder meer toegelaten is’” terwijl in de bestreden beslissing wordt nagelaten te preciseren wat wel toegelaten of verboden is. Voorts blijkt niet “in welke mate de aanvraag een inbreuk zou impliceren op de (...) regel” dat “in het militair domein inrichtingen zijn toegelaten, gericht op hun militaire functie” terwijl “het recreatief gebruik” door de verzoekende partij “in tijd en ruimte slechts zeer beperkt” is “waardoor de inrichtingen met militaire functies geenszins gehinderd worden” en “integendeel (...) de militaire functies” worden ondersteund. De verzoekende partij argumenteert verder dat artikel 17.6 van het inrichtingsbesluit geen andere preciseringen bevat omtrent het grondgebruik en de functies van het militair domein dat “wit ingekleurd” is en leidt daaruit af dat “het recreatieve gebruik in militair gebied niet uit(gesloten)” wordt, hetgeen bevestigd wordt in artikel 145sexies DRO “dat recreatief medegebruik onder bepaalde voorwaarden in alle gebieden toestaat”. “Met deze gegevens werd in het bestreden besluit geenszins rekening gehouden”, aldus de verzoekende partij. Verder motiveert het bestreden besluit “niet afdoende, noch draagkrachtig en pertinent waarom de aanvraag niet verenigbaar zou zijn met de omgeving” terwijl de “aard van de activiteiten - te weten vliegen, landen en opstijgen - niet verschillend (is) van het gebruik dat de militairen maken van het vliegveld” afgezien van “het recreatief in plaats van het militair gebruik” en terwijl “de loodsen zelf (...) verenigbaar (zijn) met de onmiddellijke omgeving” omdat ze “qua uitzicht niet (verschillen) van de militaire loodsen op het terrein en harmoniëren met de onmiddellijke omgeving”.

Beoordeling

22. Een burger kan zich beroepen op verwachtingen geput uit een constante, wettige gedragslijn van de overheid. Naast uiteraard het legaliteitsbeginsel, houden de regelen van een behoorlijk burgerschap in dat een burger de wet naleeft, en, toegepast op het voorliggende geval, dat die burger, wanneer hij werken wil uitvoeren waarvoor de decreetgever een voorafgaande vergunning vereist, die vergunning ook aanvraagt en een gunstige beslissing daarover afwacht alvorens de werken uit te voeren. Wanneer hij meent zich op dergelijke verwachtingen te kunnen beroepen, dient hij deze aan te voeren tijdens de decretaal voorgeschreven vergunningsprocedure. Hij kan zich derhalve, nadat hij

eigengereid vergunningsplichtige handelingen heeft gesteld zonder de vereiste vergunning, naar aanleiding van het niet inwilligen van een later ingediende regularisatieaanvraag, niet beroepen op vermeende verwachtingen, zowel bestaande op het ogenblik van het stellen van die handelingen, als, nog veel minder, op “verwachtingen” die nadien zouden zijn ontstaan.

Bijgevolg kan de verzoekende partij zich in dit geval niet op ontvankelijke wijze op het “vertrouwensbeginsel” beroepen.

23. De verzoekende partij zet niet uiteen hoe de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel schendt. Het middel is ook op dat punt onontvankelijk.

24. Naar luid van het op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing geldende artikel 53, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), moet deze beslissing “met redenen (worden) omkleed”. Nu op het stuk van de motiveringsverplichting de motiveringswet, waarvan de schending door de verzoekende partij wordt aangevoerd, een wet van suppletoire aard is, moet de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht worden te zijn afgeleid uit de schending van het voormelde artikel 53, § 3.

25. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“4/ De bouwplaats maakt deel uit van een militair vliegveld. Het vliegveld situeert zich volgens de planologische voorzieningen van het gewestplan in een militair domein, dat door een uitgestrekt natuurgebied omgeven wordt en plaatselijk grenst aan een gebied bestemd voor verblijfsrecreatie. Het militair domein behoort meer bepaald tot de zuidelijke rand van het ecologisch waardevol boscomplex Drongengoed. Het gebied grenzend aan het militair domein is als VEN-gebied aangewezen en betreft het grootst aaneengesloten boscomplex van Oost-Vlaanderen.

5/ Het militair vliegveld is door de militaire overheid in concessie gegeven aan twee vliegclubs, met name de Vliegclub Ursel en de Aeroclub Brugge. In het kader van de sportvliegerij beschikken beide clubs over een clubhuis en verschillende vliegtuigloodsen, waarvoor in de loop van de jaren '80 en het begin van de jaren '90 verschillende tijdelijke bouwvergunningen zijn verleend. Hoewel het recreatief medegebruik van het vliegveld officieel erkend en toegestaan is, heeft een overeenkomst met de beheerder van het domein (federale overheid) geen stedenbouwkundige relevantie. De aanvraag dient immers getoetst te worden aan de planologische bestemmingsvoorschriften en de decretale en reglementaire bepalingen zoals die ten aanzien van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen gelden.

6/ Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen dat voor het militair domein als witte vlek in het gewestplan geen specifieke bestemmingsvoorschriften van toepassing zijn, kan niet worden bijgetreden.

Hoewel de beperkte regeling in voormeld artikel 17.6 de militaire domeinen geen aanvullende en detaillierende voorschriften verleent, betekent dit niet dat in militair domein alles zonder meer toegelaten is louter en alleen omdat de voorschriften de bestemming niet nader expliciteren. In alle redelijkheid dient te worden geoordeeld dat in het militair domein inrichtingen zijn toegelaten, gericht op hun militaire functie.

7/ In het besluit van 15 juni 2006 acht de bestendige deputatie alle infrastructuur voor de uitbating en goede werking van het militair domein zonder meer toelaatbaar. De door de bestendige deputatie gevolgde redenering dat een vliegtuigloods in het kader van het recreatief medegebruik een gelijkaardige functie heeft als de eventuele militaire infrastructuur is enigszins misleidend. Het gevraagde staat duidelijk in het teken van recreatieve doeleinden en strijdt bijgevolg met de planologische bestemmingsvoorschriften van het gewestplan.

8/ Appellant verwijst naar een arrest nr. 95.085 van 3 mei 2001 van de Raad van State, waarin een niet-militaire constructie verenigbaar wordt geacht met het militair gebied. Het betreft een Waals arrest waarin in de bestreden bouwvergunning gebruik werd gemaakt van een bepaling analoog aan deze van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Hieruit alleen blijkt al dat de vergunningverlenende overheid toen van oordeel was dat een opvangcentrum voor illegalen strijdig was met de gewestplanbestemming 'militair domein'. De Raad van State betwist dit niet. De verwijzing naar het arrest is dus niet dienstig. Daar waar een opvangcentrum voor illegalen een openbare nutsvoorziening is, die eventueel in aanmerking komt voor toepassing van artikel 20, kan hetzelfde niet gezegd worden van een vliegtuigloods ten behoeve van een private vliegclub.

9/ Appellant stelt verder dat de aanvaardbaarheid van het recreatief medegebruik enerzijds blijkt uit het feit dat de militaire overheid (een deel van) het domein sinds 1979 in concessie heeft gegeven aan twee private vliegclubs en anderzijds algemeen erkend wordt in een beheersprotocol tussen de federale en Vlaamse overheid, zoals van toepassing op het vliegveld van Ursel. De algemene erkenning van de recreatieve waarden van militaire domeinen wordt volgens appellant bevestigd in het gunstig advies van de Krijgsmacht van 20 september 2005 en het gunstig standpunt terzake van vzw Natuurpunt.

10/ Het tijdens de hoorzitting aangehaalde argument dat het beheer van militaire domeinen, ingevolge de decreten van 8-10 juli 1791 en 24 december 1811, volledig vrij door de militaire overheid te bepalen is, is niet terzake dienend. Het beheer en gebruik van militaire domeinen, zoals dit nader in een concessie of beheersprotocol bepaald is, blijft in het kader van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag ondergeschikt aan de toetsing van het gevraagde aan de planologische bestemmingsvoorschriften en de bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Er bestaat dan ook geen enkele rechtsgrond waarop de Krijgsmacht een afwijking kan geven op de planologische bestemming van het gebied”.

26. Artikel 17 van het inrichtingsbesluit bepaalt onder meer wat volgt:

“6. De gebieden bestemd voor ander grondgebruik:

6.0. In deze gebieden is woongelegenheden toegestaan voor zover die noodzakelijk is voor de goede werking van de inrichtingen.

6.1. De militaire domeinen”.

Het betrokken militair domein is bijgevolg ingedeeld onder de gebieden bestemd voor ander grondgebruik en moet derhalve onderscheiden worden van woon-, industrie-, dienstverlenings-, landelijke en recreatiegebieden. In het betrokken militair domein mogen alleen woongelegenheden voorkomen die voor de goede werking van de militaire inrichtingen aldaar noodzakelijk zijn. Daaruit volgt dat in militair domein enkel militaire inrichtingen en woongelegenheden die voor de goede werking van die inrichtingen noodzakelijk zijn, kunnen worden toegelaten en dat bijgevolg inrichtingen met een recreatieve functie er principieel uitgesloten zijn.

27. De verzoekende partij erkent dat de geweigerde uitbreiding van de vier kwestieuze loodsen geen militaire of een daarmee verband houdende woonfunctie, maar een recreatieve functie heeft. Bijgevolg is de uitbreiding van deze loodsen strijdig met het stedenbouwkundig voorschrift voor militaire domeinen en om die reden principieel niet toelaatbaar zoals terecht wordt overwogen in het bestreden besluit.

28. De verzoekende partij betwist de overwegingen in het bestreden besluit niet dat de “overeenkomst met de beheerder van het domein (federale overheid) geen stedenbouwkundige relevantie” heeft omdat “de aanvraag (...) getoetst (dient) te worden aan de planologische bestemmingsvoorschriften en de decretale en reglementaire bepalingen zoals die ten aanzien van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen gelden”, dat de geweigerde uitbreidingen niet kunnen worden aanzien als bouwwerken voor openbare diensten of gemeenschapsvoorzieningen zoals bedoeld in artikel 20 van het inrichtingsbesluit en dat “het beheer en gebruik van militaire domeinen (...) in een concessie of beheersprotocol bepaald (...) in het kader van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag ondergeschikt (blijft) aan de toetsing van het gevraagde aan de planologische bestemmingsvoorschriften en de bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”.

29. In zoverre de verzoekende partij in haar uiteenzetting van het eerste middel verwijst naar artikel 145sexies, § 2 DRO, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij voorbijgaat aan de draagwijdte van deze afwijkingsbepaling die de voormelde regel in militaire domeinen bevestigt.

30. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

31. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 17.6 van het inrichtingsbesluit, van “de decreten van 8 en 10 juli 1791 betreffende het behoud en de classificatie van oorlogsplaatsen en militaire posten, het toezicht op de forten en andere onderwerpen die ermee samenhangen en het decreet van 24 december 1811 betreffende de organisatie en de diensten van de staven der wapenplaatsen”, het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht zoals vervat in artikel 3 van de motiveringswet.

De verzoekende partij betoogt dat “de wetgever (...) er expliciet voor (heeft) gekozen om het gebruik en de bestemming van militaire gebieden niet te beperken of te regelen” en “de functie en bestemming (er) vrij (te laten) ten aanzien van de militaire overheid”, “militaire domeinen (...) een speciaal statuut (hebben) geregeld in decreten van voor 1830 die kracht van wet hebben”, volgens de decreten van 8-10 juli 1791 en 24 december 1811 “de burgeradministratie zich (...) niet (mag) inlaten met het beheer van de militaire domeinen” dat enkel toekomt aan de minister van landsverdediging, wanneer “aan de militaire belangen (...) tegemoet gekomen wordt, (...) constructies mogelijk (zijn) mits daar voor het overige ook de vereiste vergunningen worden afgeleverd en alle wettelijke bepalingen terzake worden gerespecteerd”, “de militaire overheid (...) zelf (bepaalt) of de constructie verenigbaar is met de bestemming van het gebied”, “de militairen (...) gelet op de concessie geoordeeld (hebben) dat de loodsen toelaatbaar zijn, voor zover hiertoe ook de nodige vergunningen worden afgeleverd”, met andere woorden “dat de vliegclub en haar gebouwen verenigbaar zijn met de omgeving”.

Beoordeling

32. In zoverre de verzoekende partij de schending aanvoert van de aangehaalde “decreten van 8 en 10 juli 1791 en 24 december 1811”, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij zich niet beroept op de schending van enige bijzondere bepaling(en) van deze decreten en derhalve geen duidelijke omschrijving geeft van de schending van deze of gene rechtsregel die is vervat in deze decreten. Voorts moet worden vastgesteld dat de verwerende partij in de memorie van antwoord repliceert dat “de verwijzing naar de statuten van militaire domeinen zoals geregeld in vroegere decreten van voor 1830 die kracht van wet hebben, niet relevant” is. Het komt de Raad van State, gelet op de rechten van verdediging, niet

toe om het middel zelf te formuleren door in plaats van de verzoekende partij, een voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel(s) in de voormelde decreten aan te geven.

In zoverre is het middel onontvankelijk.

33. In zoverre de schending van artikel 17.6 van het inrichtingsbesluit, het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel en de motiveringsverplichting wordt aangevoerd, wordt het middel verworpen om de redenen die zijn vermeld in de bespreking van het eerste middel.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

34. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 145sexies DRO, het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel en de motiveringsverplichting “zoals vervat in art. 3 van de” motiveringswet.

De verzoekende partij betoogt dat op grond van artikel 145sexies DRO “in alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen (...) ook werkzaamheden, handelingen en wijzigingen, activiteiten of inrichtingen (kunnen) worden toegestaan die gericht zijn op het recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen”, aan deze laatste voorwaarde is voldaan omdat “de activiteiten (...) de militaire functie niet in gevaar (brengen)”, ook aan de voorwaarde “dat de recreatie slechts mogelijk is op bepaalde momenten of gedurende specifieke periodes aanwezig mag zijn” is voldaan omdat “de club (...) enkel open (is) in de weekends en de uren van gebruik (...) geregeld (zijn) in de concessie”.

Voorts argumenteert de verzoekende partij dat het motief in het bestreden besluit dat het verlenen van een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning te dezen “totaal onrealistisch” is “niet pertinent, onlogisch en vooral onjuist” is omdat “bepaalde passussen uit de voorbereidende werken (...) geenszins de toepassing van het decreet (kunnen) uitsluiten” en omdat “een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de werkzaamheden, handelingen of wijzigingen in kwestie slechts een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn (...) perfect haalbaar (is)” vermits “de loods (...) in dienst (staat) van het gebruik van het militair vliegveld dat ten dele recreatief benut wordt (door beroeper) en ten dele militair (...)”, “geen impact (heeft) op de realisatie van de algemene bestemming van het gebied”, “beperkt (is) in omvang en (...) aan het einde van de

concessie afgebroken (dient) te worden alsook op eerste verzoek van de militairen”, “de activiteiten (...) slechts in het weekend en onder beperkende voorwaarden van de concessieovereenkomst (kunnen) worden uitgeoefend” en “militaire activiteiten (...) steeds voorrang (hebben) op de concessie” zodat de “recreatieve functie (...) ondergeschikt (is) aan de militaire”.

Beoordeling

35. In zoverre de verzoekende partij de schending van het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel aanvoert, wordt het middel verworpen om de redenen die zijn vermeld in de bespreking van het eerste middel.

36. Het toentertijd geldende artikel 145sexies, § 2 DRO bepaalt wat volgt:

“In alle gebieden die op de gewestplannen zijn aangewezen, kunnen naast de werkzaamheden, handelingen en wijzigingen die gericht zijn op de realisatie van de bestemming ook werkzaamheden, handelingen en wijzigingen, activiteiten of inrichtingen worden toegestaan die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voorzover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

Voor niet van stedenbouwkundige vergunningsplicht vrijgestelde werkzaamheden, handelingen of wijzigingen die verbonden zijn met occasionele of hoogdynamische sociaal-culturele of recreatieve activiteiten kan slechts een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning worden afgeleverd, of een stedenbouwkundige vergunning met als voorwaarde dat de werkzaamheden, handelingen of wijzigingen in kwestie slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig kunnen zijn.

Sociaal-culturele of recreatieve activiteiten waarvan de inrichtingen onderworpen zijn aan de milieuvergunningsplicht kunnen hoe dan ook slechts op occasionele basis worden toegestaan”.

37. Het bestreden besluit overweegt dienaangaande wat volgt:

“12/ Uit de memorie van toelichting bij dit artikel blijkt duidelijk dat het recreatief vliegen met motorvliegtuigen als een hoogdynamische activiteit dient te worden beschouwd, zodat, gelet op de stedenbouwkundige vergunningsplicht, in casu enkel de afgifte van een tijdelijke of voorwaardelijke vergunning tot de mogelijkheden behoort. Aangezien de vliegtuiglloodsen als vaste, zij het demonteerbare, constructies uiteraard bedoeld zijn om permanent op het terrein te blijven staan, wordt niet aan voormelde decretale bepaling voldaan. De stedenbouwkundige vergunning dient immers de tijdelijkheid in te houden, wat hier totaal onrealistisch is. Het gegeven dat slechts op geregelde momenten in het weekend gevlogen wordt, impliceert niet dat het terrein, na het uitoefenen van de vliegactiviteit, kan hersteld worden in de oorspronkelijke staat (dit in tegenstelling tot het in de memorie van toelichting aangehaalde voorbeeld van het tijdelijke motorcross-parcours in agrarisch gebied).

13/ In casu kan geen toepassing worden gemaakt van de uitzonderingsregeling”.

38. Uit de voormelde decretale bepaling volgt dat werkzaamheden gericht op recreatief medegebruik in niet-geëigende zones van het gewestplan bij afwijking toegelaten kunnen worden op voorwaarde dat zij door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

39. In dit geval staat buiten betwisting dat de door de verzoekende partij gevraagde uitbreidingen principieel in strijd zijn met de gewestplanvoorschriften die de betrokken percelen als militair domein aanmerken, niet van de stedenbouwkundige vergunningsplicht zijn vrijgesteld en verbonden zijn met een hoogdynamische recreatieve activiteit.

40. Bijgevolg kan de bevoegde minister in het bestreden besluit op goede gronden vaststellen dat “in casu enkel de afgifte van een tijdelijke of voorwaardelijke vergunning tot de mogelijkheden behoort”. De verzoekende partij betwist dit overigens niet.

41. De verzoekende partij kan niet gevolgd worden in haar kritiek op de aangehaalde overweging in het bestreden besluit. Daaruit blijkt immers dat de afwijking in toepassing van artikel 145sexies DRO niet kan worden toegestaan omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat de aanvraag tot uitbreiding van de betrokken loodsen “slechts gedurende een specifieke periode of op bepaalde momenten aanwezig (kunnen) zijn”, met andere woorden tijdelijk moet zijn, omdat ze “als vaste, zij het demonteerbare, constructies uiteraard bedoeld zijn om permanent op het terrein te blijven staan”, hetgeen de verzoekende partij ten andere niet betwist, zodat terecht kon worden overwogen dat “het gegeven dat slechts op geregelde momenten in het weekend gevlogen wordt, (...) niet (impliceert) dat het terrein, na het uitoefenen van de vliegactiviteit, kan hersteld worden in de oorspronkelijke staat” wat wel het geval is bij een “tijdelijke motorcross-parcours in agrarisch gebied”.

Het middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

42. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 36, § 4 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het natuurdecreet), het “continuïteitsbeginsel”, het evenredigheids-, het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel, het “fairplaybeginsel” en “de motiveringsplicht zoals vervat in art. 3” van de motiveringswet.

De verzoekende partij betoogt dat

“de bestreden beslissing verwijst naar het ongunstig advies van de afdelingen ‘Bos en Groen’ en ‘Natuur’ terwijl er tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest beheersprotocollen werden afgesloten en het Vliegveld van Ursel opgenomen werd op een voorlopige lijst waarbij de recreatieve waarden worden erkend; dat het standstillbeginsel inhoudt dat de huidige toestand van het milieu slecht is en dat verdere achteruitgang dient te worden voorkomen, dat in casu evenwel niet wordt aangetoond dat de natuur wordt geschaad door de actuele activiteiten, noch dat deze schade een verdere achteruitgang van de natuur impliceert, dat de verwijzing naar de conclusies in de afgegeven adviezen enkel veronderstellingen zijn die worden overgenomen; (dat) de loodsen (...) geen bijkomende impact (hebben) op de natuur aangezien er geen bijkomende vliegbewegingen worden vergund en bijgevolg (...) het gevraagde niet strijdig (is) met het standstillbeginsel; (dat) de ligging in het habitatgebied (...) evenmin een beletsel (is) voor de vergunningverlening gelet op het feit dat er geen nadelige gevolgen zijn voor beschermingswaardige dieren en plantensoorten; (en dat) ten onrechte het onderscheid (wordt) gemaakt tussen militaire en niet-militaire activiteiten”.

Beoordeling

43. Uit de bespreking van het derde middel blijkt dat de weigeringsgrond in toepassing van artikel 145sexies DRO volstaat om het bestreden besluit te dragen, zodat de kritiek van de verzoekende partij op de overwegingen in het bestreden besluit in het kader van artikel 36, § 4 van het natuurdecreet, kritiek op een overtoollig motief betreft die niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden.

Het middel wordt verworpen.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

44. De verzoekende partij voert de schending aan van het gelijkheidsbeginsel en “de motiveringsplicht vervat in art. 3” van de motiveringswet.

De verzoekende partij betoogt dat “politiek (...) de aanwezigheid van recreatie in militaire domeinen erkend (is) en er zelfs bijkomende vraag naar” is, hetgeen moet blijken uit de door de verzoekende partij aangehaalde “clubs gelegen in militair gebied” waarvan men “bezwaarlijk kan vermoeden dat al deze clubs onwettig zouden zijn en derhalve onvergund” zodat “het weigeren van een vergunning aan verzoekende partij, zogenaamd wegens strijdigheid met de plannen van aanleg (...) een schending in(houdt) van het gelijkheidsbeginsel”. Verder stelt zij dat het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht geschonden zijn omdat “er voor andere loodsen op het terrein te Ussel eerder wel al stedenbouwkundige vergunningen verleend werden aan de recreatieve vliegclubs” en in het bestreden besluit “niet (wordt) aan(gegeven) in welke mate deze koerswijziging kan verantwoord worden”.

Beoordeling

45. In zoverre de schending van het vertrouwensbeginsel en de motiveringsplicht wordt aangevoerd, wordt het middel verworpen om de redenen vermeld in de bespreking van het eerste middel.

46. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien in rechte en in feite voldoende vergelijkbare gevallen ongelijk zijn behandeld, zonder dat er voor die ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, moet dit in het verzoekschrift met voldoende concrete en precieze gegevens aantonen.

47. De verzoekende partij faalt in de bewijslast die op haar rust. Zij legt geen enkel concreet gegeven of vergunning voor van de door haar opgegeven vliegclubs met recreatieve activiteit in (andere) militaire domeinen. Zij laat derhalve na concrete vergelijkingselementen aan te brengen opdat zou kunnen worden uitgemaakt of het bestreden besluit op kennelijk onredelijke wijze afwijkt van een voorheen gevolgd vergunningsbeleid.

Het middel is ongegrond.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

48. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 2 van het gecoördineerde decreet, het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het continuïteits-, het “fairplay-” en het zorgvuldigheidsbeginsel en de “motiveringsplicht zoals vervat in art. 3 van de” motiveringswet.

De verzoekende partij betoogt wat volgt:

“95. In het verleden werden op vraag van de vliegclubs meerdere stedenbouwkundige vergunningen afgeleverd voor de bouw van tijdelijke hetzij demontabele loodsen. Hiermee werden er vergunningen verleend voor de bouw van constructies waarvan de overheid zeer goed wist dat ze kaderde in de uitoefening van een recreatieve activiteit. Dit laatste kan niet ontkend worden nu de overheid ook telkenmale kennis nam van de concessie overeenkomst waarnaar ook verwezen wordt in de vergunningen. Het feit dat er gevraagd werd om ‘tijdelijke’ dan wel ‘demontabele’ constructies te vergunnen, moet worden gezien in het licht van de concessie waarin duidelijk als voorwaarde staat dat alle toegelaten constructies volledig demonteerbaar moeten zijn en bij gebeurlijke opzeg moeten verwijderd worden (zie art. 19 van de concessieovereenkomst). In ieder geval blijkt niet uit de vergunningen dat het ‘tijdelijk’ karakter van de constructies als voorwaarde van de vergunning werd opgelegd.

96. De vergunningsverlenende overheid wist op elk moment dat het de bedoeling was om in die loodsen vliegtuigen onder te brengen die zouden dienen om de recreatieve activiteiten mogelijk te maken, te weten : sportvliegen met als vliegveld en startbaan het desbetreffende deel van het militair domein van Ursel.

Op geen enkel moment werden er bij het verlenen van deze vergunningen bemerkingen gemaakt die er zouden kunnen op wijzen dat de overheid de vergunningen verleende met de voorwaarde of de verwachting dat de clubs zouden herlocaliseren op termijn.

Evenmin bleek dat de overheid de inrichting beschouwde als zonevreemd ten aanzien van de bestemming van het gebied of onbestaanbaar met de omgeving.

M.a.w. : zowel de bouw van de constructies als de uitoefening van de recreatieve functie werd door de overheid als zone-eigen beschouwd en erkend. Het tegendeel kan uit de verleende vergunningen niet afgeleid worden. Actueel wijzigt de overheid haar visie daaromtrent op onredelijke wijze. Uit geen enkel element blijkt op afdoende gemotiveerde wijze waarop de gewijzigde visie van de overheid steunt.

(...)

105. Er is op heden evenmin enige andere wettige reden om de verleende voordelen niet langer toe te kennen. In ieder geval blijkt niet gemotiveerd uit de bestreden beslissing waarom het voordeel dat verzoekende partij desbetreffend verkreeg in het verleden, actueel niet meer zou kunnen toegekend worden. Integendeel. De vergunningsverlenende overheid beroept zich - anders dan in het verleden - weliswaar voor het eerst op een negatief advies van Bos en Groen, de aanwezigheid van een natuurgebied, een gebied bestemd voor verblijfsrecreatie, het ecologisch waardevol boscomplex Drongengoed en een VEN-gebied om haar beslissing te schragen, doch zover hierbij nieuwe gegevens dan wel nieuwe regels zouden spelen, kan zij haar beslissing terzake niet verantwoorden daar geen van de aangereikte elementen haar beslissing op gemotiveerde en wettige wijze kunnen dragen (zie de uiteenzetting bij de vorige middelen).

106. Verzoekende partij ervaart de weigering van de vergunning - nadat er reeds meerdere vergunningen verleend werden voor nagenoeg identieke

loodsen die ter plaatse werden opgericht -als een schending van het fair play-beginsel. Nu voor het eerst stellen dat er in militair gebied geen recreatie mogelijk is terwijl voorheen tot het tegendeel werd besloten en dit bij herhaling, getuigt niet van fairplay. Dit gegeven is des te meer een feit daar met art. 145sexies DRO nu zelf uitdrukkelijk de mogelijkheid wordt geboden door de decreetgever om recreatief medegebruik toe te staan in ALLE bestemmingsgebieden.

107. Overigens is het bestreden besluit - ondanks de schijnbaar uitvoerige motivering - niet van die aard dat de weigering draagkrachtig, pertinent te verantwoorden. Verzoekende partij is van mening dat het bestuur in deze geen elementaire eerlijkheid aan de dag legt, reden waarom de schending van het fair play beginsel wordt ingeroepen. Het gaat bij fair play om 'regels van burgerlijk fatsoen, die als zo vanzelfsprekend worden aanvoeld dat gezegd kan worden dat zij leven in het algemeen rechtsbewustzijn' (...).

108. Door de weigering van de vergunning, komt het verder bestaan van de vliegclub(s) ook in het gedrang. De weigering van de vergunning voor de regularisatie van de loodsen impliceert dat afbraak zich opdringt. Anderzijds geeft de overheid met de weigering uiting van het feit dat zij de vliegactiviteit er ter plaatse niet meer wenst. Toekomstperspectieven voor de club verdwijnen hierdoor. De beslissing is derhalve tevens een uiting van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Het beleid ten aanzien van verzoekende partij wordt eensklaps gewijzigd zonder dat hiertoe wettige motieven voorliggen. De beslissing is genomen zonder dat de vereiste voorzichtigheid in acht werd genomen".

Beoordeling

49. In zoverre de schending wordt aangevoerd van het vertrouwensbeginsel, wordt het middel verworpen om de redenen vermeld in de bespreking van het eerste middel.

50. Uit de bespreking van de eerste drie middelen is gebleken dat de gevraagde uitbreidingen strijdig zijn met het geldende gewestplanvoorschrift en niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 145sexies, § 2 DRO om bij afwijking te vergunnen. In die omstandigheden kan de verzoekende partij zich niet met goed gevolg beroepen op het door haar aangevoerde continuïteits-, "fairplay-", rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, nu dit de overheid tot onwettig handelen zou brengen, ongeacht de bestaande toestand en hetgeen in het verleden is gebeurd.

51. Uit de bespreking van het eerste middel volgt dat de aangevoerde schending van artikel 2, § 1 van het gecoördineerde decreet ongegrond is.

52. Het middel is ongegrond.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

53. De verzoekende partij voert de schending aan van het rechtszekerheids-, het vertrouwens-, het continuïteits-, het “fairplay-” en het zorgvuldigheidsbeginsel “en de motiveringsplicht zoals vervat in art. 3 van de” motiveringswet.

De verzoekende partij betoogt wat volgt:

“110. Het voorwerp van de aanvraag betreft de regularisatie van de uitbreiding van reeds vergunde loodsen. De plaatsing van deze loodsen werd in het verleden reeds aanvaard. Derhalve kan enkel de impact van de uitbreiding van de loodse het voorwerp vormen van de beoordeling die de vergunningsverlenende overheid maakt. Deze uitbreiding en de eventuele gevolgen ervan zijn in ieder geval beperkt. De bestreden beslissing geeft niet aan waarom de beperkte uitbreiding van die aard is dat een regularisatievergunning dient geweigerd te worden. In die zin schendt de beslissing dan ook de in het middel vermelde beginselen”.

Beoordeling

54. Bij de bespreking van de vorige middelen is vastgesteld dat het bestreden besluit terecht heeft aangenomen dat de gevraagde uitbreidingen strijdig zijn met het geldende gewestplanvoorschrift en niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 145sexies, § 2 DRO om bij afwijking te vergunnen.

55. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, geeft het bestreden besluit wel aan “waarom de beperkte uitbreiding van die aard is dat een regularisatieweigering dient geweigerd te worden”.

56. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens